

IZVORNI ZNANSTVENI RAD  
UDC 327.39(4-672EU)  
39.923:061.1EU  
321.7

# DEMOKRATIZACIJA I EUROPEIZACIJA KAO TEORIJSKI OKVIRI INSTRUMENTA UVJETOVANOSTI U „POLITICI PROŠIRENJA“ EUROPSKE UNIJE

---

*Nataša Beširević<sup>1</sup>*

## SAŽETAK

Europske integracije na području Zapadnog Balkana ishodište su europeizacije koja je usko isprepletena s demokratizacijom i demokratskom konsolidacijom, ta su dva procesa povezana i međusobno uvjetovana. Ovaj rad je predstavio koncept demokratizacije kao željenoga političkog ishoda „Politike proširenja“ te teorijski okvir europeizacije kao međunarodne dimenzije demokratizacije i vanjskopolitičkog cilja EU koja je, kako ovaj rad argumentira, prisutna od početka europskih integracija na Zapadnom Balkanu, što korelira s početkom Procesa stabilizacije i pridruživanja. Svojom demokratskom uvjetovanošću EU služi kao poticaj demokratske konsolidacije određujući službena mjerila u zadovoljavanju političkih uvjeta, potičući promjene na različitim razinama procesa demokratizacije. Međuovisnost modernizacije, državnosti i utjecaja vanjskih aktera, u slučaju riješenog pitanja državnosti, pridonosi konsolidaciji bivših realsocijalističkih država na Zapadnom Balkanu.

KLJUČNE RIJEČI: Europska unija, Zapadni Balkan, europeizacija, demokratizacija, instrument političke uvjetovanosti

Od samog početka jugoslavenske krize, preko izbijanja i suzbijanja sukoba, razvoja regionalnih inicijativa i otvaranja europske perspektive, Europska zajednica/unija koristila je diplomatske, humanitarne, vojne, razvojne i trgovinske mjere kako bi na području Balkana ispunila, najšire govoreći, temeljne sigurnosno-vanjskopolitičke ciljeve, temeljna načela Unije: slobodu, demokraciju, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavinu prava.

1 Viši asistent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu na kolegijima Politički sustav EU, Javne politike EU i EU Enlargement and Europeanization of Croatia

Instrument s pomoću kojeg se postižu ti ciljevi definira se terminom uvjetovanosti (Stokke 1995, 2) i odnosi se na nastojanje međunarodnog donatora (države ili međunarodne organizacije) da utječe na službeni politiku i političko ponašanje određene vlade. Taj je instrument na međunarodnoj sceni prisutan od završetka Drugoga svjetskog rata, a njegov je ključni element korištenje donatorske pomoći kako bi se postigli ciljevi na koje vlada, na koju se pomoć odnosi, u suprotnom ne bi pristala. „Ključni element definicije uvjetovanosti je pritisak od strane donatora da će pomoć, u kojem god obliku dolazila, biti ograničena ili ukinuta, ako se ne ispune zadani uvjeti”, napominje Stokke (1995, 11-12). Za potrebe ovog rada koristit će se koncept političke uvjetovanosti, koji se najšire može definirati kao međunarodni pritisak koji uključuje određene institucionalne preferencije, odnosno ispunjenje određenih političkih obveza (Borislavova Spendzharova 2003, 145; Malová i Rybář 2003, 99). Pridham (2002, 205) klasificira tri konstitutivna elementa političke uvjetovanosti, kao konkretne uvjete koje treba ispuniti, nagrade za njihovo ispunjenje te mehanizme za nadgledanje i evaluaciju. Demokratska uvjetovanost dio je političke uvjetovanosti za pristupanje EU, budući da zaključci Europskog vijeća iz Kopenhagena iz 1993. (poznati kao Kopenhagenski kriteriji) kao političke kriterije definiraju „stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudskih prava te poštovanja i zaštite manjina” (European Council 1993, 13).

U većini relevantne literature koja se bavi „Politikom proširenja” politička uvjetovanost vezana je uz demokratizaciju postkomunističkih država, na koju ima pozitivan politički učinak u konsolidaciji njihovih političkih sustava. Europske integracije na području Zapadnog Balkana ishodište su europeizacije koja je usko isprepletena s demokratizacijom i demokratskom konsolidacijom, štoviše ta su dva procesa ne samo povezana, nego i međusobno uvjetovana. Stoga će ovaj rad predstaviti koncept demokratizacije kao željenoga političkog ishoda svih strategija/akcija koje je EZ/EU poduzela u ovom dijelu Europe od 1990., te teorijski okvir europeizacije kao međunarodne dimenzije demokratizacije i vanjskopolitičkog cilja EU koja je, kako ovaj rad argumentira, prisutna od početka europskih integracija na Zapadnom Balkanu, što korelira s početkom Procesa stabilizacije i pridruživanja.

## DEMOKRATIZACIJA KAO TEORIJSKI OKVIR POLITIČKOG ISHODA „POLITIKE PROŠIRENJA“

Iako je demokratska konsolidacija u fokusu promatranja političkog ishoda „Politike proširenja” Europske unije prema Zapadnom Balkanu<sup>2</sup>, budući da

2 Regija Zapadnog Balkana u ovom kontekstu obuhvaća države Procesa stabilizacije i pridruživanja (Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Hrvatsku, Kosovo pod UN Deklara-

taj proces pripada fenomenološki širem pojmu demokratizacije, korisno je dati nekoliko općih napomena vezanih za proces razvoja demokracije i demokratizacije u kontekstu Istočne i Srednje Europe kako bi se kritički evaluirao utjecaj Europske unije na demokratsku konsolidaciju prema Zapadnom Balkanu. Inicijalne studije demokratizacije sedamdesetih i osamdesetih godina 20. stoljeća pretpostavljale su da je značenje demokratizacije samorazumljivo; proces je označavao prijelaz političkog sustava iz nedemokratske u predstavničku demokraciju, sa značajnom razlikom između tranzicije i demokratske konsolidacije. Budući da je demokracija cilj demokratizacije, nužno je definirati i sam pojam demokracije koja bi, prema klasičnoj Schumpeterovoj (1976) definiciji, mogla označavati institucionalno uređenje dolaska do političkih odluka u kojem pojedinci stječu moć da u kompetitivnoj borbi dobivaju glasove naroda; pri čemu taj isti narod ima mogućnost da prihvati ili odbije one koji vladaju. Schumpeterova minimalistička definicija još je uvijek temeljna postavka definiranja demokracije, no Mainwaring (1989) argumentira kako većina suvremenih definicija demokracije sada uključuju stajalište o poštovanju temeljnih građanskih sloboda, što je iznimno bitna dimenzija demokracije, budući da određena država može održati slobodne i poštene izbore, no u odsutnosti temeljnih građanskih sloboda ne može se smatrati demokratskom. Prema Mainwaringu; demokracija treba zadovoljiti tri temeljna kriterija; prvo, kompetitivni izbori trebaju biti temeljni put dolaska na vlast, dok zlouporabe i prisile ne smiju utjecati na ishod demokratskih izbora; drugo, rašireno pravo građanstva i njegovo izuzeće ne smije podrivati demokratsku praksu; i treće, demokracija nužno pruža jamstvo temeljnih građanskih sloboda za sve, ponajprije za manjine, što je proširena definicija onoga što jedan od najvećih politologa današnjice Robert Alan Dahl (1989) naziva institucijama poliarhije, misleći pritom na suvremene predstavničke demokracije s općim pravom glasa koje su nužne za ostvarenje demokratskih kriterija potrebnih za ostvarenje demokracije u nekoj zemlji. Termin demokratizacija definira se različito u odnosu na različite definicije demokracije koja je sama po sebi „prilično sklizak koncept otvoren za rasprave“ (Grabbe 2006, 31). Općenito gledajući, „demokratizacija“ se odnosi na „političke promjene u smjeru demokracije“ (Potter 1997, 3) i predstavlja „spor i bolan proces“ (Grugel 2003, 1). Promjene izazvane rušenjem komunizma (1989 – 1991.) stvorili su novo međunarodno okružje pogodno za demokratizaciju brojnih država.

cijom 1244, Makedoniju, Srbiju), koje se od Zagrebačkog *summita* iz 2000. godine nazivaju još i državama Zapadnog Balkana. Taj politički pojam obuhvaćao je države jugoistočne Europe koje do 2000. godine još uvijek nisu imale nikakve institucionalne odnose s EU. Politički pojam jugoistočne Europe čine još Bugarska i Rumunjska, no te su države Sporazum o pridruživanju kao prvi formalni korak prema EU potpisale još 1993. godine.

Prva faza demokratizacije je politička liberalizacija koja podrazumijeva slabljenje represija i produbljivanje građanskih sloboda unutar autoritativnih režima, dok tranzicija u demokraciju podrazumijeva promjenu režima. Nakon što je dovršen proces liberalizacije koji u kontekstu demokratizacije bivših komunističkih država znači propast komunističkih ili autoritativnih režima, može se napraviti razlika između dviju faza koje se odvijaju u demokratizaciji: demokratska tranzicija i demokratska konsolidacija. Kako bi konsolidacija započela, od najvećeg je značenja da je proces tranzicije uspješno dovršen. Pridham tvrdi (2002, 955) kako demokratska konsolidacija na prvoj razini podrazumijeva postupno uklanjanje preostalih dvojbi koje prate tranziciju (ustavna pitanja, ponašanje političke elite, odnosi između civilne i vojne vlasti), što se ubraja u tzv. negativnu konsolidaciju. Nakon te razine slijedi institucionalizacija novih demokracija, internalizacija pravila i procedura, te širenje demokratskih vrijednosti kroz aktivaciju civilnog društva i „prerađu“ političke kulture, što tvori pozitivnu konsolidaciju. Linz i Stepan (1996, 1) tvrde da je taj proces dovršen „kad je postignut dovoljan dogovor o političkim procedurama kako bi se postigla izabrana vlada, kad vlada dođe na vlast kao izravan rezultat slobodnih izbora, kad ta vlada *de facto* ima ovlasti da stvara nove politike, i kad izvršna, zakonodavna i sudska vlast stvorena novim demokracijama ne dijeli *de jure* vlast s drugim tijelima.“ Minimalno tri uvjeta moraju biti ispunjena da bi bilo moguće govoriti o demokratskoj konsolidaciji; uspostavljenje „državnosti“ na cijelom teritoriju države, dovršena demokratska tranzicija i vlada koja upravlja demokratski. Kako argumentira Pridham (2002), demokratska konsolidacija upravo se najbolje mjeri razlikovanjem stupnjeva ovog procesa kroz Linz i Stepanovu tipologiju; vladavine prava, državnog aparata, civilnoga, političkog i ekonomskog društva. Ovaj autor smatra (2006, 378) kako demokratska konsolidacija u većini definicija uključuje stabilizaciju, rutinizaciju, institucionalizaciju i legitimizaciju obrazaca demokratskog ponašanja. Konsolidirane demokratske režime nije moguće postići s pseudodemokracijama ili hibridima demokracija gdje neke demokratske institucije egzistiraju zajedno s nedemokratskim institucijama koje su izvan kontrole demokratske države: samo demokracija može postati konsolidirana demokracija, kako smatraju Linz i Stepan (1996). Iz svega spomenutoga jasno je demokratska tranzicija može početi i nikada ne doći u fazu demokratske konsolidacije, može biti dugoročan proces koji traje desetljećima bez vidljivog kraja, katkad je sklona i retrogradnom procesu. Zbog činjenica da su svi sustavi sklони političkoj dekadenciji, konsolidacija ne jamči da će demokracija, jednom uspostavljena, preživjeti, iako joj taj proces povećava izgleda (Parrott 1997, 6). Demokratska konsolidacija stoga je proces demokratizacije i u konačnici nikada nije u potpunosti završena. Komunističko naslijeđe čini proces

demokratizacije i demokratske konsolidacije iznimno problematičnim, stoga je rasprava o utjecaju naslijeđa na pet arena konsolidirane demokracije nužna. Kako smatra Pridham (2002), proces demokratizacije i konsolidacije za države bivšega komunističkog režima u mnogim slučajevima značio je, osim transformacije sustava, proces izgradnje nacije i države.

Naime, kako tvrdi Merkel (2011, 415-418), tri su varijable koje objašnjavaju konsolidaciju postkomunističkih država: modernizacija, državnost i vanjski akteri. Naslijeđe komunističke modernizacije podrazumijevalo je razmjerno malu socijalno-ekonomsku nejednakost i visoku razinu obrazovanja, što su važni sastojci održive demokratizacije, koji se ujedno mogu i protratiti. Ta dva elementa bila su komparativna prednost u demokratizaciji bivših komunističkih država, u odnosu na Južnu Europu sedamdesetih ili Latinsku Ameriku osamdesetih. Pod državnošću se smatra integritet državnog teritorija i vlasti te administrativna sposobnost državne birokracije. Države koje nisu riješile teritorijalni problem i pripadnost demosa, odnosno prihvaćanje političke zajednice od strane svih građana, ili su dugoročno imale problema s nametanjem državnog monopola sile, pripadaju zemljama s najslabijom konsolidiranošću demokracije, koju ugrožavaju iredentizam, nacionalizam i etnopolulizam. Nesigurno državno pitanje sprječava demokratsku konsolidaciju, što su Linz i Stepan (1996, 28) saželi u rečenici: „Bez države nema državljana, a bez državljana nema demokracije“. U onim državama koje nisu imale problem s državnošću, komunistički režim ostavio je relativno funkcionalnu državu, izdašne javne resurse i birokratski aparat koji se ne mogu uspoređivati sa standardima Zapadne Europe, ali su u procesu demokratizacije napredniji u odnosu na Latinsku Ameriku, Afriku i Aziju. Preobrazba državnog i birokratskog aparata jednostavnija je zadaća nego izgradnja društva na temelju propalih država, kako argumentira Merkel (ibid.).

Ono što je povezivalo proces tranzicije bivših komunističkih država, osim njihova režimskog naslijeđa, bio je međunarodni utjecaj na proces tranzicije, odnosno vanjski akteri. Naime, demokratizacija je postala „globalizirana“ i usko povezana uz pritisak koji se stvara na međunarodnoj razini i aktivnosti kojima se bave brojne međunarodno aktivne skupine i organizacije (Grugel 1999, 19), kao što je Europska unija. Dinamiku postkomunističkih političkih promjena oblikovalo je nekoliko glavnih varijabli; jedna od najvažnijih je međunarodno okruženje koje uključuje geopolitičke, institucionalno-normativne i kulturne elemente (Parrot 1997, 8). Demokracija je sve više počela ovisiti o razvojem koji nisu vezani nacionalnim granicama država ili samo domaćim fenomenima koji se mogu promatrati u internacionalizaciji demokratizacije. Prema Grugelu (2003, 8), postoje tri glavna načina kako globalizacija oblikuje demokratske procese: kulturni, kroz stvaranje globalnih komunikacijskih mreža i globalne kulture;

gospodarski, kroz uspostavu globalnoga kapitalističkog gospodarstva; i politički, kroz uspostavu vladavine međunarodnih institucija. Sva ta tri načina potiču ulazak ili difuziju vrijednosti stvorenih na globalnoj razini u prethodno odvojene nacionalne politike, drugim riječima, domaća politika postaje podređena globalnim trendovima i ograničenjima. Jak međunarodni utjecaj i ovisnost o međunarodnim čimbenicima postojan je fenomen u povijesti bivših komunističkih država. Huntington (1997, 8) argumentira da je u povijesnom kontekstu suvremeno međunarodno okruženje bilo relativno blagonaklono prema stvaranju i konsolidaciji novih demokracija, uz određene regionalne razlike. Ovo favorizirajuće okruženje oblikovano je nizom elemenata: naglašenom predanošću Zapadne Europe prema ljudskim pravima; postupnom inkorporacijom liberalnih ideja u nekoć autarkično društvo koje postaje poroznim na konkurentske pritiske otvorenoga globalnog tržišta, odustajanjem od Brežnjevljeve Doktrine<sup>3</sup>, financijskom i tehničkom pomoći u postkomunističkoj liberalizaciji od strane multilateralnih institucija te konačno primjerima dobre prakse u provođenju reformi, što je utjecalo i na ostale bivše komunističke države koje su isprva zaostajale u reformatorskom procesu. Huntington (1991) također ističe da države bez prethodnog iskustva demokracije, čak i kad je sam pokušaj uspostave demokratskih principa jednom propao, imaju veće šanse da se u drugom pokušaju uspješno demokratiziraju.

Od međunarodnih čimbenika zainteresiranih za demokraciju bivših komunističkih država, glavnu ulogu treba dodijeliti Europskoj uniji, koja ispunjavanje određenih demokratskih vrijednosti, normi i praksi vezuje uz preduvjete za potporu, uključujući obećanje materijalne pomoći ili postizanje određenih političkih mogućnosti. Utjecaj Europske unije kao „demokratizirajućeg“ čimbenika svodi se ili na sociološko objašnjenje (logika primjerenosti gdje je naglasak na normativnoj akciji) ili na racionalističku logiku (gdje je politička akcija određena nagradom za poštovanje europskih zahtjeva, odnosno sankcijama u slučaju kršenja normi). No, kako argumentira Pridham (2006), pristup komparativne politike prema demokratizacijskim studijama ističe važnost konvergencije tih pristupa kao dijela dinamičnog procesa, posebice tijekom pristupnog procesa. Ova se dinamika najbolje ogleda u tzv. *push/pull* učincima („potegni i vuci“) koje EU ima prema državama (potencijalnim) kandidatkinjama, gdje se „gura“ instrumentarij uvjetovanosti i „povlači“ termin punopravnog članstva. Iako će se o korištenju instrumenta uvjetovanosti govoriti u drugim dijelovima rada, korisno je napomenuti da je politika EU-a prema državama Srednje,

3 Politička doktrina koju je predstavio Leonid Brežnev u govoru na Petom kongresu Poljske ujedinjene radničke partije 13. studenog 1968. i koja je vrijedila do 1989., a sastojala se od stroge kontrole unutarnjih poslova država koje su tvorile Varšavski pakt.

Istočne i Jugoistočne Europe uglavnom opisivana kao „politika uvjetovanosti“ (Schimmelfennig i Sedelmeier 2004, 661). Uvjetovanost je došla od strane NATO-a, Europske unije, Europske banke za obnovu i razvitak (*engl. European Bank for Reconstruction and Development – ERBD*), Vijeća Europe i OSCE-a. Ipak, iako je samo prihvatila metode drugih organizacija, upravo se Europsku uniju najviše povezuje uz političku uvjetovanost jer je konačna „nagrada“ članstvo u EU. Kako je već u uvodnom dijelu rada spomenuto, u lipnju 1993. Europsko vijeće u Kopenhagenu postavilo je političke kriterije vezane uz demokraciju, izjednačavajući demokratske s kriterijima članstva, zahtijevajući da država članica mora postići stabilnost institucija koji jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina; djelotvorno tržišno gospodarstvo i primjenu *acquis communautaire*-a. Prema Grabbe, (2006, 10), razlog postavljanja uvjeta jest da se minimalizira rizik da nove članice postanu politički nestabilnima ili da gospodarski opterećuju postojeće članice EU-a; i ta dvostruka namjena uvjetovanosti nastavila je igrati veliku ulogu u „Politici proširenja“ EU. Europsko vijeće održano u Helsinkiju 1999. po prvi put je jasno povezalo demokratske kriterije kao uvjete početka pristupnih pregovora. No, primjena političke uvjetovanosti vremenom se znatno razvila postavši preciznija u svojoj primjeni. Te su promjene posljedica kritika na prva stalna izvješća nastala 1998. kojima se spočitavalo nedostatak jasne metodologije za objektivnu međudržavnu komparaciju između država kandidatkinja, što se očitavalo u, primjerice, izjavama kako su države ispunile Kopenhaške kriterije, ali trebaju postići daljnje napore u ispunjavanju određenih uvjeta. Time su europske institucije kritizirane da pomiču „ljestvicu“ tražeći veće političke standarde kod država kandidatkinja, nego kod država članica. Nedostatak dobro strukturiranog pristupa političkoj uvjetovanosti u krugovima EU dijelom je i u nedostatku razumijevanja pojma „demokratska konsolidacija“ koji se često koristi u redovitim stalnim izvješćima europskih institucija. Kako argumentiraju Pridham (2002) i Avery (2009), europska administracija ne razumije posve koncept demokratske konsolidacije, niti ima sustavno znanje o potpunim implikacijama tog pojma.

Uobičajena je pretpostavka literature o demokratizaciji da se utjecaj europskih integracija vremenom povećava dosežući vrhunac tijekom konsolidacije demokracije. Utjecaj Europske unije na demokratizaciju države (potencijalne) kandidatkinje varira u trima etapama; pretpristupna faza kad se Kopenhaški uvjeti trebaju ispuniti prije početka pregovora, faza pretpristupnih pregovora kad se politički uvjeti ažuriraju i promatraju kroz redovita izvješća o napretku i u fazi punopravnog članstva kad izravan utjecaj EU slabi, no istodobno se pojačavaju indirektni utjecaji europske integracije na konsolidiranje demokracije kroz intenzivno povezivanje s državama članicama (tzv. *Peer pressure* – okvirno: kolegijalni pritisak,



op.a.), uključivanje političke elite u institucionalni okvir EU, ekonomske elite i različitih interesnih skupina u transnacionalne europske mreže, kao i kroz implementaciju prihvaćene pravne stečevine EU na svakodnevne živote građana kroz političke učinke različitih politika.

Odlučujuće faze za proces demokratske konsolidacije su pretpristupni i pregovarački proces. No, u slučaju da država koja aplicira za članstvo u EU blokira jedan od ta dva procesa (neispunjavanjem političkih kriterija ili ozbiljnim kršenjem istih), proces „korekcije“ traje najmanje dvije godine, budući da procedura EU zahtjeva da se problem najprije detektira u redovnom izvješću o dotičnoj državi, što rezultira posjetom najviših dužnosnika Komisije političkoj eliti te zemlje, nakon čega slijedi razdoblje korekcije, odnosno realizacije određenih akcija vlade koja je „prozvana“ u izvješću, o čemu se bilježi stanje u sljedećem izvješću. Ako i tada ne uslijedi korekcija političkog ponašanja države koja aplicira za punopravno članstvo, problem se „podiže“ na razinu Europskog vijeća koje odlučuje o daljnjim koracima. Tako EU testira i provodi princip demokratske konsolidacije prihvaćajući, zapravo, pristup kontrolne liste (*engl. Check-list*), čime se prikazuje i način na koji Bruxelles gleda na demokratizaciju; to je proces uvođenja i provedbe demokratskih pravila i procedura, a ne stanje koje se dostiže u određenom trenutku i vremenu.

Svojom demokratskom uvjetovanošću Bruxelles dakle služi kao poticaj demokratske konsolidacije određujući službena mjerila u zadovoljavanju političkih uvjeta, ujedno dajući kontinuirani poticaj promjenama na različitim razinama procesa demokratizacije. Učinak političkog pritiska EU na smjer demokratizacije u postkomunističkoj državi može biti narušen selektivnim „preuveličavanjem“ pojedinih političkih problema u odnosu na cjelinu procesa zbog međunarodnih/bilateralnih okolnosti ili pod utjecajem „domaćih“ okolnosti. Pridham (2006) smatra da proces demokratske konsolidacije i proces pristupanja EU nisu nužno istodobni, iako postoji znatna mogućnost da se oni događaju u relativno istom vremenu zbog: očekivanja političke elite da će pristupanje EU donijeti određene koristi, strogih zahtjeva i političkih uvjeta koji stižu iz Bruxellesa, indirektnih političkih učinaka sudjelovanja u političkom sustavu EU, te razmjerno širokih učinaka implementacije europske pravne stečevine i trgovinske povezanosti s europskim tržištem. Međuovisnost modernizacije, državnosti i utjecaja vanjskih aktera, u slučaju riješenog pitanja državnosti, pridonijelo je i pridonosi konsolidaciji bivših komunističkih država.

Prema prosjeku BTI indikatora (*engl. Bertelsmann Transformation Index* – Bertelsmannov indeks transformacije<sup>4</sup>) vrijednost sveukupne

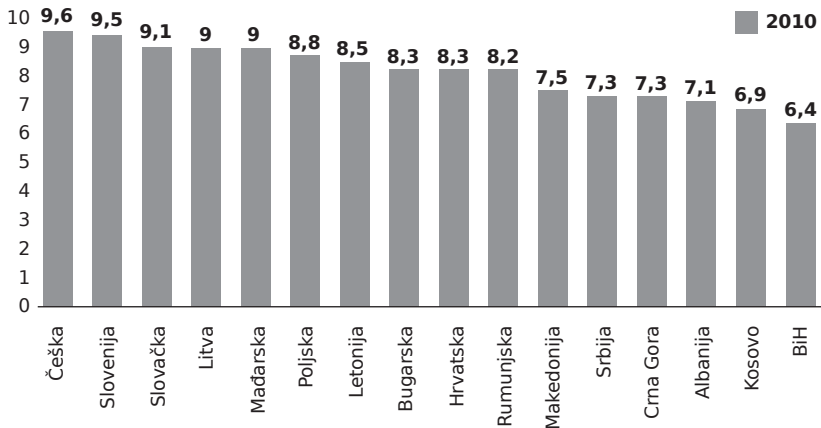
4 Indeks transformacije zaklade Bertelsmann daje okvir za procjenu razvoja demokracije i tržišne ekonomije (tzv. indeks statusa) i političkog upravljanja (tzv. indeks upravljanja)



NATAŠA BEŠIREVIĆ  
DEMOKRATIZACIJA I EUROPEIZACIJA KAO TEORIJSKI OKVIRI  
INSTRUMENTA UVJETOVANOSTI  
U „POLITICI PROŠIRENJA“ EUROPSKE UNIJE

konsolidacije u 15 bivših komunističkih država (10 država članica EU, države Zapadnog Balkana) za 2010. godinu prikazana je u grafikonu 1. kroz tzv. indeks statusa, na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

**Grafikon 1:** Sveukupna konsolidacija u novim državama EU i na Zapadnom Balkanu (2010.)



Izvor: prilagođeno iz Bertelsmann Transformation Indeks (2010)

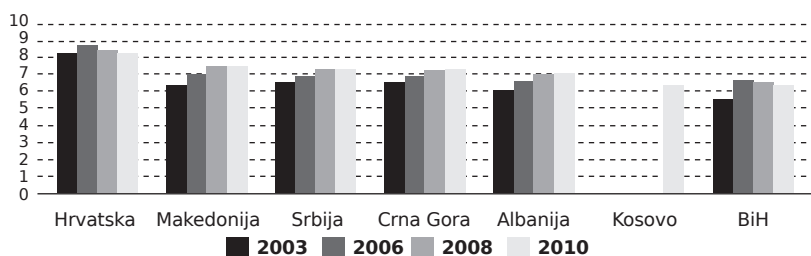
Ljestvica: 8,5-10 = vrlo napredna transformacija, 7-8,5 = napredna transformacija, 5,5-7 = ograničena transformacija, 4-5,5 = vrlo ograničena transformacija, 0-4 = neuspjela ili blokirana transformacija

u 128 država svijeta. Indeks statusa je vrijednost koja odgovara prosjeku političke transformacije, koja se mjeri kroz pet političkih kriterija (državnost, politička participacija, vladavina prava, stabilnost demokratskih institucija i politička i socijalna integracija) temeljenih na 18 indikatora, i gospodarske transformacije, koja se mjeri kroz sedam kriterija (socioekonomski razvoj, organizacija tržišnog natjecanja, stabilnost valute i cijena, stanje privatnog vlasništva, organizacija države blagostanja, ekonomske aktivnosti i održivost) organiziranih kroz 14 indikatora.

Od svih država Zapadnog Balkana, BTI kao metodološki najkompleksniji indeks demokratizacije<sup>5</sup>, nudi sljedeću kategorizaciju: Hrvatska je najbolje rangirana zemlja i može se smatrati konsolidiranom državom, no u usporedbi s bivšim komunističkim državama iz petog proširenja nalazi se na samom začelju, te uz Bugarsku i Rumunjsku ne pripada krugu država s vrlo naprednom transformacijom, ponajprije zbog dugoročnih problema vezanih uz vladavinu prava (korupcija i slabost pravosuđa). S iznimkom Kosova i Bosne i Hercegovine, koje imaju ograničenu transformaciju i stoga se mogu smatrati nekonsolidiranim izbornim demokracijama gdje se u budućnosti ne može očekivati demokratska konsolidacija, ostale države imaju naprednu političku i ekonomsku transformaciju prema liberalnoj demokraciji kojima bi članstvo u EU pomoglo u tom procesu. Kad se ovaj grafikon stavi u kontekst perspektive demokratske konsolidacije država Zapadnog Balkana praćenog od 2003. (dakle, dvije godine nakon „lansiranog“ Procesu stabilizacije i pridruživanja) do 2010. kroz indeks statusa prikazanog u grafikonu 2, vidljiva su kolebanja u konsolidaciji demokracije na individualnoj razini svake države. Hrvatska, iako se nalazi u naprednijoj fazi odnosa s EU od ostalih država Zapadnog Balkana, a ujedno se smatra i konsolidiranom demokracijom, od 2006. bilježi inklinaciju u procesu konsolidacije, kao i Bosna i Hercegovina, dok je u ostalim državama Zapadnog Balkana zamićen napredak u procesu demokratske konsolidacije (Kosovo se ne može komparirati radi nepostojanja prethodnih podataka).

5 Kao i ostalim indeksima demokratizacije, primjerice, Freedomhouseov Indeks političkih prava i građanskih sloboda, ili nešto kompleksniji Freedomhouseov Indeks tranzicijskih nacija (engl. *Nations in transit* – NIT, i ovom bi se indeksu mogle naći slabosti (Zakošek 2009, 55); ovisnost o odabranom putu (status neke države uvelike ovisi o početnim ocjenama kojih se evaluatori teško odriču), statičnost (metoda indeksa ne može obuhvatiti stvarnu dinamiku političkih režima, nego zahvaćaju trenutačno stanje), teleološka perspektiva (promjene se ocjenjuju sa stajališta završene konsolidacije, čime se ne mogu razumjeti uzroci devijacija u odnosu na idealni model), te apstraktnost mjernih instrumenata (univerzalnim je kriterijima katkad teško zahvatiti lokalne specifičnosti).

**Grafikon 2:** Konsolidacija država Zapadnog Balkana kroz BTI indeks statusa država 2003. – 2010.



Izvor: prilagođeno iz Bertelsmann Transformation Index (2003, 2006, 2008, 2010)

Ljestvica: 8,5-10 = vrlo napredna transformacija, 7-8,5 = napredna transformacija, 5,5-7 = ograničena transformacija, 4-5,5 = vrlo ograničena transformacija, 0-4 = neuspjela ili blokirana transformacija

Argumenti koji podupiru tezu da proces demokratske konsolidacije u postkomunističkim državama nije nužno i isključivo vezan uz EU idu u smjeru; a) vremenskog okvira učinka instrumenta uvjetovanosti u fazi „Politike proširenja“ u odnosu na demokratizaciju, jer se smatra da su države Istočne i Srednje Europe uspostavile novi institucionalni okvir prije uspostave političkih uvjeta, b) institucionalnih slabosti, odnosno ograničenja političke uvjetovanosti koja je više bila birokratska, nego isključivo politička i uključivala je već spomenutu *Check-listu* operativnih principa, ali ne i određene modele demokracije, c) isključenosti dijela političke zajednice iz dometa EU, što se ponajprije odnosi na političke stranke koje su izostavljene iz redovitih godišnjih izvješća Europske komisije (iako mogu biti dijelom javnih kritika europskih dužnosnika), d) ovisnosti o političkoj eliti pojedine države koja u potpunosti upravlja procesom pristupanja, što je posljedica intergovernmentalizma kao prevladavajućeg odnosa u tom procesu, te e) izostanak izvještavanja o odnosu građana prema prihvaćanju, implementaciji i potpori demokratskim pravilima i institucijama (vrijednosti kao što su legitimitet, povjerenje u institucije, potpora demokratskoj praksi, sudjelovanje građana u političkom životu države kao neki od indikatora demokratske razvijenosti pojedine države nisu predmetom političke uvjetovanosti Kopenhaških kriterija).

Posljedica tih ograničenja odražava se i na integracijski učinak EU na demokratizaciju bivših komunističkih država. Općenito se smatra, kako tvrdi Pridham (2002), da utjecaj EU na demokratsku konsolidaciju

nije uniformirani proces, ne pojavljuje se unutar jednakog obrasca, niti jednakom brzinom i svakako je dugoročan proces. Ponajprije utječe na institucionalnu razinu i političke elite, potom na razvoj političkih stranka, dok je najmanje vidljiv na razini razvoja medija i civilnog društva, što ovaj autor (2006, 384) povezuje uz političku i pravnu kulturu komunističkog naslijeđa u kojoj je centralna vlast, odnosno država ona koja „vodi igru“ u prihvatanju i primjeni političkih i zakonskih odluka; od korupcije, zaštite ljudskih i manjinskih prava do reforme pravosuđa. Totalitarni princip socijalne organizacije utjecao je na disfunkcionalnost postkomunističke podjele vlasti; sudska vlast nema razvijene instrumente, edukaciju, resurse niti svijest o tome kako razviti neovisnu ulogu u demokratskom društvu. Socijetalni razvoj najčešće ne slijedi institucionalne reforme.

Ti ograničavajući politički učinci instrumenta uvjetovanosti na demokratsku konsolidaciju mogli bi postati negativan scenarij kod „Politike proširenja“ na države Zapadnog Balkana ako ta politika bude blokirana ili dijelom usporena. Osim usporene demokratske konsolidacije, posljedica može biti otklon političkih elita Zapadnog Balkana od procesa pristupanja, uz još jači proces smanjivanja legitimiteta nacionalnih vlada naspram „širokih masa“, jer uspostava demokratskih institucija ne jamči opstojnost procesa demokratizacije.

Problematični učinci instrumenta uvjetovanosti prema demokratskoj konsolidaciji u prvom redu vezani su uz birokratizaciju odnosa s Bruxellesom. To se ponajprije odnosi na prilagodbu, prihvatanje i implementaciju pravne stečevine EU koja institucionalno i proceduralno može utjecati na favoriziranje izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast, budući da se pritisak implementacije vrši ponajprije na nacionalne vlade koje nemaju vremena za konzultaciju s parlamentom, niti parlament ima vremena za raspravu i upoznavanje s prijedlozima zakona usklađenim s europskom legislativom koji se prihvaćaju po hitnom postupku. Vrlo se jasno iščitava zadovoljavanje administrativnih prioriteta naspram demokratskih (participativnih) vrijednosti. Problematična je i prilagodba europskog zakonodavstva domaćoj zakonskoj praksi, budući da europska pravna stečevina bazično slijedi preferencije i iskustvo procedura kod zapadnoeuropskih država članica. Fleksibilnost donekle postoji kod implementacije pravne stečevine, što je predmet pregovaračkih stajališta o tranzicijskim razdobljima.

Proces smanjivanja legitimiteta nacionalnih vlada kod „širokih masa“ posljedica je javnog nepovjerenja prema političkoj eliti, odnosno državnom autoritetu kao naslijeđu komunističkog režima, ali i tranzicijske prakse, odnosno javne svijesti o koruptivnoj praksi političkih elita „nove“ demokracije. Slijedeći Eastonove (1965) pretpostavke o političkom sustavu, političku potporu moguće je razlikovati kroz tri razine; zajednica, vladajući sustav i institucije vlasti. Politička potpora zajednice očituje se u osjećaju nacio-

nalne pripadnosti određenom političkom sustavu reguliranom određenim ustavnim okvirom i temeljni je preduvjet za stvaranje stabilne nacionalne države. Vladajući sustav odnosi se na: normativne vrijednosti političkog sustava što se mjeri stupnjem slaganja s demokracijom kao preferiranim političkim uređenjem; djelovanje vlade u praksi i zadovoljstvom njezina rada te povjerenjem u privatne i javne institucije. Ako je vladajući sustav učinkovit, njegov je učinak u percepciji „širokih masa“ pozitivan uzrokujući povećanje javne potpore prema određenoj političkoj vladavini. I konačno, institucije vlasti uključuju predstavnike aktualne političke elite, izabrane političare, predsjednika vlade i države. Istraživanja „Life in Transition“ koja provodi Europska banka za obnovu i razvoj (*engl. European Bank for Reconstruction and Development – EBRD*) u 29 postkomunističkih država i pet država Zapadne Europe pokazala su da je potpora prema demokraciji i slobodnom tržištu u svim promatranim državama, uključujući Zapadni Balkan pala u posljednje četiri godine (usporede li se podatci iz 2006. i 2010.). No, iznimka su Bugarska i države Zajednice neovisnih država – ZND (koju čine jedanaest bivših sovjetskih republika). Činjenicu drastične promjene prema političkom sustavu demokracije i slobodnog tržišta u razdoblju obilježenom globalnom financijskom krizom Europska banka za obnovu i razvoj tumači fenomenom „okretanja od postojećeg stanja stvari“, odnosno oni građani koji su živjeli u „slobodnijem“ društvu okreću se protiv vrijednosti tog društva, dok građani u autoritarnom sustavu, koji je karakterističan za države ZND-a, postaju veći zagovaratelji demokracije. U obama slučajevima građani ekonomsku krizu poistovjećuju s vladajućim političkim sustavom i političkim učincima institucija vlasti, vjerujući kako je aktualna vlast svojim (ne)djelovanjem djelomično pridonijela ekonomskoj krizi. Ta kretanja i obrazloženja podupiru i istraživanja Memolija i Vassallo (2009) koji ističu kako je upravo ekonomska situacija (ekonomska i financijska stabilnost, sigurnost zaposlenja i radni uvjeti) varijabla koja najjače definira građanski stav prema demokratskom procesu; ako djelovanje vlade ne zadovoljava njihova očekivanja, politička i institucionalna potpora pada. Studije su pokazale da u slučaju ekonomske stabilnosti građani optimističnije gledaju na demokratski politički sustav i institucije vlasti. Pritom treba razlikovati dvije temeljne vrste potpore koju građani imaju prema političkom sustavu: jedna je tzv. difuzna potpora lojalnosti i odanosti prema vlastitoj državi (pitanje identiteta), nevezano uz „vladajuću garnituru“, dok je druga specifična potpora koja se temelji na ispunjavanju zahtjeva ili stupnju zadovoljstva političkim ishodima institucija vlasti. Imajući na umu tu podjelu, moguće je razumjeti zašto difuzna potpora (nacionalni ponos) može biti visoka, dok je specifična potpora (prema djelovanju određene političke elite kroz povjerenje prema javnim institucijama) iznimno niska. Kako navode Memoli i Vassallo (*ibid.*),

nacionalni ponos i emotivna privrženost vlastitoj državi kod država (potencijalnih) kandidatkinja mogu biti iznimno visoki, dok je situacija s povjerenjem u javne institucije posve drukčija. Kako argumentira Merkel (2011, 408), erozija ili niska razina povjerenja u pravila pravne države u sebi dugoročno skrivaju potencijal destabilizacije demokracije, jer povjerenje u pravnu državu smjera na središnje područje demokratske legitimnosti.

Osim ekonomskih varijabli, na potporu demokratskom političkom sustavu i institucijama vlasti utječe, kako ističu ovi autori, politički dijalog političkih elita i „širokih masa“. Participacija građana u demokratskom procesu može dovesti do građanskih i političkih inicijativa i potpore odluka donesenih od strane vladajućih, što su relevantne varijable u potpori demokratskom sustavu. Isključiva okrenutost rješavanju ekonomskih problema dugoročno gledajući može štetiti demokratizaciji novih demokracija, jer bez demokratske prakse i građanske uključenosti demokratska održivost postaje upitnom. Taj razdor političkog kredibiliteta može se povećati favoriziranjem izvršne naspram zakonodavne vlasti tijekom pristupnog procesa od strane EU, što na Zapadnom Balkanu korelira s početkom „Politike proširenja“ EU. Taj razdor između političke elite i „širokih masa“ uzrokovan političkom uvjetovanošću EU izbjegava se u slučaju, kako tvrdi Pridham (2006, 393), ignorancije, odnosno neznanja javnog mnijenja o realnosti europskih integracija i posljedicama ulaska u EU. Ukratko, što je Europska unija udaljenija od konkretne priče o članstvu, što je apstraktnije prisutna u svijesti građana te ako se ne povezuje s „bolnim rezovima i reformama koje od države traži Bruxelles“, to je veća mogućnost da se izvršna vlast „ne udalji od naroda“. Takav višegodišnji trend može se objasniti i iskustvom iz prošlih proširenja koje je pokazalo da države koje se približavaju priključenju EU postaju sve svjesnije problematičnih reformi koje se od njih očekuju, čime građani Europsku uniju promatraju kroz kritičku percepciju. To su pokazali i podatci iz Petog proširenja kad je u svim državama pristupnicama od svibnja 2003. do svibnja 2004. zabilježen pad potpore Europskoj uniji od 53% na 43%.<sup>6</sup>

Utjecaj Europske unije svakako je usmjeren prema promociji demokratske konsolidacije, bilo izravno kroz instrument uvjetovanosti ili neizravno kroz veći angažman novih demokracija u institucijama i procedurama donošenja odluka na europskoj razini, no politički učinak EU na demokratizaciju postkomunističkih država ograničen je internim prilikama. Kako ističe Pridham (2006, 394), demokratizacijski putovi, ustavnopravni okviri i formalne strukture tih država razvili su ranih devedesetih, stoga je na Europskoj uniji bilo da osigura kontinuiranu stabilnost

6 O tome više u: Eurobarometer, 2004: *Public opinion In the Candidate Countries*, dostupno na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf)

demokratskih institucija, vladavine prava, političkog pluralizma i zaštite manjina. Ono čemu pristupno razdoblje u procesu demokratizacije bivših komunističkih država pridonosi jačanje je međunarodnog položaja i institucionalnog okvira koji otežava mogućnost povratka u totalitarne, općenito nedemokratske procese. Između pozitivnih i negativnih učinaka instrumenta uvjetovanosti na demokratsku konsolidaciju postkomunističkih država stoji tzv. integracijska zamka, posebice primjenjiva za države Zapadnog Balkana koje je Međunarodna komisija o Balkanu (*engl. International Commission on the Balkans*<sup>7</sup>) sumirala riječima (2005, 12): „Regija ne može ostvariti prosperitet i stabilnost izvan procesa europskih integracija, no istodobno je posve jasno da disfunkcionalne države i protektorati koji karakteriziraju regiju sprječavaju uključivanje Balkana u europske tokove. *Status quo* je problem jer blokira put prema priključenju u EU“. U tom smislu, svako usporavanje procesa proširenja Europske unije na Zapadni Balkan znači slabljenje procesa demokratizacije u regiji. No, kao što ističe Merkel (2011, 419), demokratizacija i promjena režima ponajprije su unutarnji procesi, društva i političke režime ponajprije transformiraju „unutarnji akteri“. Država i društvo ne mogu se održivo demokratizirati bez njih ili protiv njih. No, transformacija sustava u demokraciju može se inicirati, poduprijeti, promicati i izvana.

### EUROPEIZACIJA KAO TEORIJSKI OKVIR UVJETOVANOSTI U FAZI „POLITIKE PROŠIRENJA“

Treba naglasiti kompleksnost problematike konceptualizacije pojma europeizacije, budući da ne postoji jedinstveno prihvaćena definicija koncepta, a mnogi autori europeizaciju definiraju na različite načine i u različitim kontekstima. Opseg ovog rada ne dopušta cjelovit pregled literature o europeizaciji te će se stoga teorijski okvir zadržati na radovima najznačajnijih autora iz ovoga područja, kao i na konceptualizaciji i definicijama koje smatram relevantnim za politički utjecaj instrumenta uvjetovanosti u fazi „Politike proširenja“ prema državama Zapadnog Balkana. Ovaj rad prihvaća stajalište da europeizacija u nekoj državi počinje procesom europskih integracija, što na razini Zapadnog Balkana korelira s pokretanjem Procesu stabilizacije i pridruživanja 1999. godine. U najširem smislu europeizacija se može konceptualizirati na pet načina (Olsen 2003, 333-335):

7 Riječ je o inicijativi nastaloj u travnju 2004. pod pokroviteljstvom uglednih američkih, belgijskih i njemačkih fondacija s ciljem razvoja vizije integracije Jugoistočne Europe u EU i ostale međunarodne strukture na temelju preporuka 17 međunarodno priznatih donositelja političkih odluka (bivši premijeri, ministri, predsjednici država i međunarodnih fondacija) pod predsjedanjem bivšeg talijanskog premijera Giuliana Amata. Njihov dvogodišnji rad rezultirao je studijom koja je dostupna na: [www.balkan-commission.org](http://www.balkan-commission.org)



i. kao teritorijalna ekspanzija granica EU, odnosno proces proširenja; ii. kao institucionalizacija na razini EU, odnosno razvoj europskih institucija upravljanja; iii. kao izvoz europskih modela političke organizacije i upravljanja izvan granica Europe; iv. kao jačanje 'projekta' europske integracije, odnosno političkog cilja stvaranja ujedinjene i politički jake Europe; v. kao prodiranje institucija EU i njihov utjecaj na nacionalne i subnacionalne sustave upravljanja. Većina literature o europeizaciji analizira upravo posljednju kategoriju pojma, odnosno odnose i utjecaje između EU i njezinih država članica, s naglaskom na *top-down* perspektivu. U tom kontekstu, literatura je uglavnom fokusirana na način na koji se države članice transformiraju slijedom članstva u EU, a proces europeizacije konceptualiziran je kao stalna interakcija između nacionalne i supranacionalne (europske) razine, s državama članicama EU kao kreatorima, odnosno subjektima, kao i objektima stvaranja politika (engl. *policy-makers* i *policy-takers*).

Hix i Goetz (2000, 27) prikladno definiraju europeizaciju kao "proces promjena u nacionalnim institucionalnim i političkim praksama koje su posljedica europske integracije." No, nasuprot toj razmjerno uskoj definiciji, Ladrech (1994, 69) upućuje na širi aspekt koncepta te u njega uključuje normativne elemente i strateško okruženje, smatrajući da je europeizacija proces u kojem "politička i ekonomska dinamika EZ postaju dijelom organizacijske logike nacionalnoga političkog sustava". Najcitiranija definicija europeizacije je ona Radaellijeva (2000, 4), čija se konceptualizacija europeizacije odnosi na "proces konstrukcije, difuzije i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, načina funkcioniranja te zajedničkih vjerovanja i normi koji se najprije definiraju i konsolidiraju pri stvaranju odluka EU, a tada se inkorporiraju u logiku domaćih diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika." Kao odgovor na pitanje što se europeizira i do koje granice, Radaelli (2004, 7-16) radi distinkciju između aspekta europeizacije političkih sadržaja, odnosno javnih politika i aspekta europeizacije domaćih političkih struktura, u koje ubraja institucije, javnu administraciju, odnos između centralnih i regionalnih vlasti, pravni sustav, strukture reprezentacije (stranačke sustave i grupe za pritisak) te kognitivne i normativne strukture. Važnost Radaellijeve definicije jest u tome da ona ne naglašava samo određene aspekte europeizacije političkog sustava, nego uključuje i normativne aspekte. Utjecaj EU na domaće strukture ne promatra se izravno s aspekta ekonomske, pravne ili institucionalne transformacije, odnosno formalne prilagodbe EU. Normativan aspekt europeizacije je u pozadini svih spomenutih procesa, odnosno oni se ne mogu analizirati neovisno o načinu na koji se formalne i neformalne strukture, politike, procedure, paradigme, stilovi, diskursi, vjerovanja, identiteti i norme *internaliziraju*

na nacionalnoj razini te na taj način oblikuju i mijenjaju diskurse, identitete, političke strukture i javne politike. Upravo je spomenuta internalizacija ono što razlikuje normativan od ostalih formalnih aspekata europeizacije, pri čemu su svi aspekti europeizacije međuovisni. Kako navodi Grabbe (2002), Radaellijsva definicija upravo naglašava važnost promjena u logici političkog ponašanja, što je koristan način razlikovanja učinaka europeizacije od ostalih procesa u postkomunističkom političkom kontekstu. U tom je smislu korisno naznačiti što nije europeizacija; europeizacija nije teorija o proširenju EU, budući da se proces proširenja bavi logikom zašto se širi EU i zašto se države kandidatkinje žele pridružiti EU, dok se europeizacija bavi učincima procesa. Europeizaciju također treba razlikovati od egzogenog procesa globalizacije i endogenih faktora postkomunističke tranzicije. U praksi, učinci europeizacije, globalizacije i tranzicije se isprepleću, budući da se događaju kontinuirano i istodobno.

Europeizacija u kontekstu zemalja u tranziciji, odnosno država kandidatkinja EU ima znatno drukčija obilježja u odnosu na europeizaciju „starih“ država članica. U tom kontekstu riječ je o „izvozu“ europeizacije, odnosno europeizaciji kao instrumentu „Politike proširenja“ EU. Europeizacija zemlje u tranziciji i država kandidatkinja predstavlja konceptualni okvir koji povezuje integraciju u EU i tranziciju. Štoviše, proces modernizacije i transformacije političkoga, ekonomskog, pravnog i normativnog sustava potencijalnih i država kandidatkinja, kao uvjeta za njihovo članstvo u EU, toliko je povezan s njihovom europeizacijom da je hipoteza ovog rada da ta dva procesa nisu samo povezana, nego i međusobno uvjetovana. Europeizaciju tranzicijskih zemalja Harris (2004, 186) definira kao „proces transformacije domaćih struktura države putem europskih normi, okvira i pravila.“ Treba naglasiti da su domaće strukture države ovdje definirane u najširem smislu, obuhvaćajući formalne i neformalne elemente, budući da su institucionalni, politički, sociokulturni i normativni aspekti europeizacije usko povezani. Kao odgovor na pitanje koji su efekti europeizacije, Börzel i Risse (2002, 10–11) upućuju na tri stupnja domaćih promjena: apsorpciju, prilagodbu (*engl. accommodation*) i transformaciju. Bitna razlika odnosi se na stupanj domaćih promjena: apsorpcijom zemlje inkorporiraju europske politike ili ideje i prilagođavaju im svoje institucije, no postojeći sadržaji, politike, procesi i institucije ne mijenjaju se supstancijalno te je stoga stupanj domaćih promjena nizak. Prilagodbom se postiže umjeren stupanj domaćih promjena, budući da se države prilagođavaju pritisku EU adaptirajući postojeće procese, politike i institucije, ali bez promjene svojih temeljnih obilježja i pozadinskih značenja, odnosno ideja, paradigmi i normi. Drugim riječima, postoji umjeren stupanj promjena, međutim normativan aspekt europeizacije još uvijek ne postoji. Treći je stupanj transformacija koja uključuje potpuno mijenjanje postojećih sadržaja, politika, procesa i institucija na način da se iz temelja mijenjaju

i njihova esencijalna obilježja i pozadinska značenja, paradigme i norme. Stupanj domaće promjene je visok te je stoga vidljivo da samo treći stupanj potpune transformacije pretpostavlja postojanje normativnog aspekta europeizacije.

Nameće se i pitanje kojim mehanizmima EU utječe na europeizaciju država kandidatkinja, posebice na trima razinama: na europeizaciju političkih procesa (*politics*), političkih sadržaja (*policy*) i političke zajednice (*polity*). Grabbe (2001, 1020) navodi pet kategorija mehanizama koje EU koristi kao instrumente promjene i uvjetovanosti tijekom procesa pristupanja EU. Prvi je pružanje modela pravnih i institucionalnih okvira koji se trebaju postići, što odgovara harmonizaciji s pravnim sustavom EU, odnosno „pretvaranju“ *acquis communautaire* u nacionalni pravni sustav i njegovoj implementaciji. Taj je model temeljno žarište pretpristupnog procesa za države kandidatkinje, jer one trebaju prihvatiti cjelokupnu pravnu stečevinu EU, čime se nalaze pod jednakim pritiskom kao i stare države članice u prihvaćanju politika i institucionalnih modela koje trebaju „downloadirati“ s europske razine. No, za razliku od država članica, one ne mogu prilagoditi zakonodavnu stečevinu svojim preferencijama, ne mogu se buniti, niti prigovarati ako se neka od politika ne uklapa u unutarnju strukturu ili domaće javne politike. Manevar za implementaciju iznimno je mali, budući da se trebaju dokazati kao potencijalne države članice, čime postaju „potrošači“, a ne „proizvođači“ učinaka procesa donošenja odluka unutar EU-a. Ta metoda ide i dalje, gdje se od država kandidatkinja traži prihvaćanje direktiva koje nisu dio obveznog *acquisa* za pretpristupni proces (primjerice, kod socijalne politike), a taj odnos potiče i same kandidatkinje da od EU traže „dobre modele“ politika, iako za mnoge ne postoji propisano zakonodavstvo. Razlog takvom ponašanju političke elite je legitimnost; prema EU kako bi se dokazala kao relevantan partner u budućoj zajednici i prema vlastitim građanima kojima dokazuju kako su na razini EU priznat i ozbiljan akter. No, učinak tog modela iznimno je ograničen, budući da ponajprije ovisi o domaćem političkom kontekstu i o javnoj politici EU koja se „usvaja“. Budući da EU nema jedinstveni model „dobrog upravljanja“, moguće su različite interpretacije o pojedinim modelima primjene određene javne politike. No, kao smjernica EU u uspostavi institucionalne strukture služi neformalni radni dokument Komisije iz rujna 2000., u kojem su spomenute administrativne strukture i institucije potrebne za implementaciju pravne stečevine EU. Taj mehanizam jasno pokazuje kako su politike oblikovane za države Istočne i Srednje Europe ponajprije bile namijenjene ekonomskoj, a ne i političkoj tranziciji, što je EU omogućavalo fleksibilnost u odlučivanju koja će država postati spremnom za punopravno članstvo i kad. Drugi je mehanizam pružanje novčane i tehničke pomoći, s ciljem poticanja transferiranja modela EU u nacionalne sustave. Taj je mehanizam

iznimno značajan (kroz implementaciju programa i fondova ili kroz bilateralne programe država članica), jer olakšava implementaciju pojedinih segmenata uvjetovanosti, uz pomoć izgradnji institucija. Time EU ujedno izravno utječe na stvaranje novih vladinih struktura i procedura nužnih za primanje i raspodjelu sredstava. Sveukupno, u razdoblju 2000. – 2006. za deset država kandidatkinja/novih država članica izdvajano je oko 3 milijarde godišnje, kroz sva tri dostupna fonda, da bi ta cifra nakon priključenja narasla na 17,3 milijarde eura godišnje. Treće, postavljanje mjerila (*benchmarking*) i nadgledanje njihova ispunjavanja (*monitoring*) bitan su element uvjetovanosti za pristupanje. Ono što oblikuje implementaciju ove forme uvjetovanosti jesu Pristupna partnerstva (prvi put su se pojavili 1998.), dokumenti koji državama kandidatkinjama definiraju kratkoročne i dugoročne prioritete u pripremama za pristup Europskoj uniji. Na temelju političkog dogovora Vijeće prihvaća Odluku o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Pristupnom partnerstvu što ga predlaže Europska komisija, a prihvaća Europski parlament. Pristupno partnerstvo glavni je instrument pretpristupne strategije države kandidatkinje i EU-a (proces koji je definiralo Europsko vijeće u Luxembourg 1997.), a sastoji se od određivanja prioriteta i financijske pomoći te pripreme za pregovore. Tim se partnerstvom zajednički određuju kratkoročni (1 – 2 godine) i srednjoročni (3 – 4 godine) prioritete na putu k punopravnom članstvu. Napredak u provedbi prioriteta redovito prati Europska komisija kroz izvješća o napretku. Kritike usmjerene prema Partnerstvu tiču se nejasno definiranih ciljeva, koje su pobrojane na normativnoj razini (poboljšanje treninga, povećanje kapaciteta itd.), bez detaljno izrečenih preferencija. Četvrto, savjetodavna uloga i *twinning* (pomoć državnih službenika iz država članica u sektoru javne administracije koja se počela primjenjivati od 1999.) pridonose izravnom utjecaju administrativnih tijela i aktera EU na domaće administrativne strukture pomažući im da udovolje zahtjevima punopravnog članstva učeći iz iskustva država članica. Problem te mjere jest nemogućnost kontrole stručnjaka i savjetnika od strane EU, čime se postiže difuzan učinak na javnu administraciju države kandidatkinje, budući da su službenici često opterećeni administrativnom kulturom države iz koje dolaze. Konačno, kao najefikasniji instrument uvjetovanosti i poticanja promjena, Grabbe navodi uvjetovanost daljnjih stadija pregovaračkog procesa prethodno ispunjenim uvjetima (*gate-keeping*). Prema njezinu mišljenju, EU je trebalo cijelo desetljeće kako bi razvila ovaj instrument, budući da nakon predstavljanja Kopenhaskih kriterija, kako je već napomenuto, nije bilo jasno što točno treba ispuniti i što će time kandidatkinja dobiti. Na Europskom vijeću u Helsinkiju 1999. jasno je naznačeno kako je ispunjavanje uvjeta o demokraciji i ljudskim pravima preduvjet za početak pregovora, što je testirano na Turskoj 1999., Bugarskoj i Rumunjskoj 2000. Ovime se označava početak ciljanog

korištenja instrumenta uvjetovanosti u „Politici proširenja“: izravna povezanost između ispunjavanja konkretnih kriterija i izravne koristi u pretpri-  
stupnom procesu.

Iz navedenih mehanizama europeizacije uočljive su bitne razlike euro-  
peizacije potencijalnih kandidatkinja i država kandidatkinja u odnosu  
na europeizaciju postojećih EU članica. Za razliku od stalne interak-  
cije između nacionalne i supranacionalne (europske) razine, odnosno  
dvostruke prirode procesa europeizacije (*bottom-up* i *top-down*) kod posto-  
jećih članica, države u tranziciji karakterizira gotovo isključivo *top-down*  
perspektiva, tj. asimetričnost procesa i jednodimenzionalnost dijaloga  
između aktera (kandidatkinje nemaju utjecaja na stvaranje *acquisa*, insti-  
tucije EU postavljaju kriterije i evaluiraju njihovo ispunjenje). Drugim rije-  
čima, odlika procesa jest da kandidatkinje nisu „proizvođači“, nego „konzu-  
menti“ europeizacije (Papadimitriou 2002, 7). Pritom treba naglasiti da je  
europeizacija u konačnici interni proces te stoga podrazumijeva interne  
promjene, no poticaji za te promjene su eksterni, a eksterni je i princip  
nagrada i kazni za njihovo uspješno izvršenje ili opstrukciju.

Potencijal članstva u EU služi kao poticaj za transformaciju i euro-  
peizaciju država potencijalnih kandidatkinja i država kandidatkinja te je  
europeizacija proces koji započinje znatno prije članstva u EU. Uvjetovani  
pristup EU ima ključnu ulogu, odnosno glavni je instrument europeiza-  
cije, s posebnim naglaskom na političku uvjetovanost. Interna borba za  
demokraciju bila je snažno obilježena demokratskom uvjetovanošću EU,  
koja je predstavljala osnovno obilježje odnosa s EU do stupanja u članstvo.  
Utjecaj EU na demokratizaciju putem mehanizma političke uvjetovanosti  
i „izvoza“ europeizacije doveli su do internalizacije duboko ukorijenjenih  
europskih normi i sustava vrijednosti te time do ubrzanja internih reformi.  
No, normativna europeizacija je puno dugotrajniji i osjetljiviji proces od  
samoga formalnog ispunjavanja Kopenhaških kriterija te samim ulaskom  
u EU taj proces nipošto ne završava. Europeizacija, osobito normativan  
aspekt europeizacije, usko je isprepletena s demokratizacijom i demokrat-  
skom konsolidacijom, štoviše ta dva procesa nisu samo povezana, nego i  
međusobno uvjetovana.

## ZAKLJUČAK

Budući da su europske integracije na području Zapadnog Balkana isho-  
dište europeizacije koja je usko isprepletena s demokratizacijom i demo-  
kratskom konsolidacijom, štoviše ta dva procesa nisu samo povezana, nego  
i međusobno uvjetovana, rad je ukratko predstavio koncept demokrati-  
zacije kao željenog političkog ishoda i vanjskopolitičkog cilja svih stra-  
tegija/akcija koje je EZ/EU poduzela u „Politici proširenja“, te teorijski

okvir europeizacije koja je prisutna od početka europskih integracija, što na Zapadnom Balkanu korelira s početkom Procesa stabilizacije i pridruživanja. Svojom demokratskom uvjetovanošću Bruxelles, dakle, služi kao poticaj demokratske konsolidacije određujući službena mjerila u zadovoljavanju političkih uvjeta, ujedno dajući kontinuirani poticaj promjenama na različitim razinama procesa demokratizacije. Proces demokratske konsolidacije i proces pristupanja EU nisu nužno istodobni, iako postoji znatna mogućnost da se oni događaju u relativno istom vremenu zbog očekivanja političke elite da će pristupanje EU donijeti određene koristi; strogih zahtjeva i političkih uvjeta koji stižu iz Bruxellesa; neizravnih političkih učinaka sudjelovanja u političkom sustavu EU te razmjerno širokih učinaka implementacije europske pravne stečevine i trgovinske povezanosti s europskim tržištem. Međuovisnost modernizacije, državnosti i utjecaja vanjskih aktera, u slučaju riješenog pitanja državnosti, pridonosi konsolidaciji bivših komunističkih država.

Svako usporavanje procesa proširenja Europske unije na Zapadni Balkan znači slabljenje procesa demokratizacije u regiji. No, demokratizacija i promjena režima ponajprije su unutarnji procesi, društva i političke režime ponajprije transformiraju „unutarnji akteri“. Država i društvo ne mogu se održivo demokratizirati bez njih ili protiv njih. Vanjski akteri ne mogu potaknuti demokratizaciju i dovesti do stabilnih političkih poredaka ako snažni unutarnji politički akteri ne „upravljaju“ elementima državnosti i modernizacije. Ako unutarnji akteri ne upravljaju tim procesima, a vanjski akteri vanjski uvjetovanu demokratizaciju, nužno dolazi do protektorata koji ograničava suverenost nacionalne države i koji najčešće dugoročno predstavlja nestabilan režim. ¶

## LITERATURA

- Avery, G., 2009: *Uses of Time in the EU's Enlargement Process*, Journal of European Public Policy, (16) 2, 256-269.
- Borislavova Spendzharova, A., 2003: *Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics*, Southeast European Politics, (4) 2-3, 141-156
- Börzel, T. A. i Risse, T., 2000: *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (EIoP), (4) 15, dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Dahl, R. A., 1989: *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven
- Easton, D., 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York

- European Bank for Reconstruction and Development, 2011: *Transition Report 2011: Crisis in Transition: The People's Perspective*, London
- European Council, 1993: *European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions*, 21–22 June, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm)
- Grabbe, H., 2001: *How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*, Journal of European Public Policy, (8) 4, 1013–1031
- Grabbe, H., 2002: *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process*, u: Featherstone, K. i Radaelli, C., (ur.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford
- Grabbe, H., 2006: *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Grugel, J., (ur.), 1999: *Democracy Without Borders: Transnationalization and Conditionality*, Routledge, London
- Grugel, J., 2003: *Democratisation: A Critical Introduction*, Palgrave, New York
- Harris, E., 2004: *Europeanisation of Slovakia*, Comparative European Politics, (2), 185–211
- Hix, S. i Goetz, K., 2000: *Introduction: European Integration and National Political Systems*, West European Politics, (23) 4, 1–26
- Huntington, S. P., 1997: *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, Journal of Democracy, (8) 4, 3–12.
- Huntington, S., 1991: *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman
- International Commission on the Balkans, 2005: *The Balkans in Europe's Future*, Centre for Liberal Strategies, Sofija, dostupno na: <http://www.becei.org/DOKUMENTI/Report.pdf>
- Ladrech, R., 1994.: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France*, Journal of Common Market Studies, (32) 1, 69–88.
- Linz, J.J. i Stepan A., 1996: *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: South America, Southern Europe and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore
- Mainwaring, S., 1989: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, Kellogg Institute Working Paper No. 130, Kellogg Institute - the University of Notre Dame, dostupno na: <http://www.nd.edu/~kellog/WSP/130.pdf>
- Malová, D. i Rybář, M., 2003: *The European Union's policies towards Slovakia: carrots and sticks of political conditionality*, u: Rupnik, J. i Zielonka, J. (ur.), 2003.: *The Road to the European Union - Volume 1 - The Czech and Slovak Republics*, Manchester University Press, Manchester and New York, 98–113



- Memoli, V. i Vassallo, F., 2009: Democracy Support in EU Candidate Countries: a Reality Check, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, (11) 2, 157-178.
- Merkel, W., 2011: *Transformacija političkih sustava*, Biblioteka Politička misao, Zagreb
- Olsen, J. P., 2003: *Europeanization*, u: Cini, Michelle (ur.), 2003.: *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 333-348.
- Papadimitriou, D. G., 2002: *Exporting Europeanisation: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe*, European Consortium for Political Research – Joint Sessions, Turin, 22-27 April 2002
- Parrott, B., 1997: Perspectives on Postcommunist Democratisation, u: Derwisha, K. i Parrott, B., (ur.), *Democratization and Authoritarianism in Postcommunist Societies 2: Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1-40.
- Potter, D., 1997: Explaining Democratisation, u. Potter D., Goldblatt D., Kiloh, M. i Lewis, P., (ur.), *Democratisation*, Polity Press & Open University, Cambridge
- Pridham, G., 2002: *EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States - Formality and Reality*, *Journal of Common Market Studies*, (40) 5, 953-73.
- Pridham, G., 2006: *European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives*, *Government and Opposition*, (41) 3, 373-400.
- Radaelli, C. M., 2000: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, *European Integration online Papers (EIoP)*, (4) 8, dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U., 2004: *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, (11) 4, 661-679.
- Schumpeter, J., 1976: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Allen and Unwin, London
- Stokke, O., 1995: *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, London
- Zakošek, N., 2009: Dinamika promjena: koliko se razlikuju rezultati transformacije u postjugoslavenskim državama?, u: Grunther-Dečević, M. i Mujagić, N. (ur.); 1989. – 2009. *Godine prevrata: početak inkluzije ili ekskluzije?*, Fondacija Heinrich Boll, Ured za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo, 53-61.

#### INTERNETSKI IZVORI

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/>

## SUMMARY

European integration in the Western Balkans is the starting point of europeanisation that is closely intertwined with the process of democratisation and democratic consolidation; those two processes are interconnected and conditioned. This paper presents concept of democratisation as wanted political outcome of the EU Enlargement policy and theoretical frame of europeanisation as international dimension of democratisation, i.e. one of the EU external relations' objectives. As it argued; those processes are inherent from the beginning of the European integration in the Western Balkans that strongly correlated with Stabilisation and Association Process (SAP). With its democratic conditionality European Union serves as main impulse and initiative of democratic consolidation determining official benchmarks in fulfilling political (Copenhagen) criteria and encouraging changes on different levels of democratisation process. Interdependence of modernisation, statehood development and influence of external actors, in a case of resolved nation-building question, increases the consolidation of former real-socialist countries in the Western Balkans.

**KEY WORDS:** European Union, Western Balkans, europeanisation, democratisation, instrument of political EU conditionality